

# International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



## Participer à la vie locale : le cas de Meylan Citizen Participation in "Meylan" Participar en la vida local: el caso de Meylan

Bernard Roudet

Number 4 (44), Fall 1980

Logement et luttes urbaines

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035057ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1035057ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Roudet, B. (1980). Participer à la vie locale : le cas de Meylan. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (4), 167–175. <https://doi.org/10.7202/1035057ar>

Article abstract

Meylan is a little municipality located within the metropolitan area of Grenoble that has attracted considerable attention due to intense activity of community groups. The election of a Socialist slate to City Hall in 1971 was largely due to the presence of new middle and upper-middle classes on the local scene.

Community groups play an important role in the daily life of Meylan as they seek to develop new methods of neighbourhood management but their policy of citizen participation is ambiguous. These groups are caught in the bind between the necessity to establish effective management procedures and the necessity to respect the particular characteristics of each neighbourhood. The author seeks to elucidate the conditions that are necessary for a real democratization of community life.

# Participer à la vie locale : le cas de Meylan

B. Roudet

*Les problèmes liés à l'urbanisation de notre société sont très souvent analysés selon deux optiques opposées mais complémentaires : d'une part, on examine l'intervention de l'État et/ou de l'entreprise capitaliste sur le territoire en mettant l'accent sur ce que ce processus peut comporter comme bouleversement des relations sociales, tentatives d'intégration, destruction de la forme urbaine... d'autre part, on étudie, en réaction contre ce phénomène, les mobilisations populaires qui luttent contre les projets capitalistes d'aménagement du territoire, essayant de faire valoir leurs revendications et de se réappropriier leur espace.*

*Il est bien évident que ce type d'opposition caractérise en partie le processus d'urbanisation français : de nombreuses analyses l'ont souligné<sup>1</sup>. Cependant, il ne faudrait pas, en le surestimant, négliger d'autres niveaux d'interventions sur l'espace et d'autres formes d'auto-organisation d'une population. Le rôle que peuvent jouer en France les communes dans les principaux domaines touchant à la vie quotidienne (en particulier le logement, l'action sociale, et la culture) conduit certaines municipalités, élues sur un programme de gauche, à soulever le problème du pouvoir local et de la place des citoyens dans un processus de concertation publique.*

*Dès lors, la question que nous nous proposons de poser (et non de résoudre) dans cet article est celle de la possibilité d'une alternative institutionnelle de « mobilisation » face à l'intervention étatique et/ou capitaliste. Nous examinerons les formes que peuvent*

*prendre, dans ce contexte, les regroupements de citoyens. Il nous faudra tout d'abord caractériser l'idéologie qui détermine la production de cette nouvelle pratique : c'est-à-dire le projet pédagogique mais plus globalement politique que peut mettre en place une municipalité. Ensuite, nous devons observer très pratiquement et très concrètement un exemple précis de participation au niveau d'un quartier. Enfin, en conclusion, nous nous interrogerons sur les difficultés que rencontre l'impulsion « par le haut » de formes de mobilisation et sur la possibilité, par ce biais, d'une transformation des modes d'intervention sur l'urbain. Mais, tout d'abord, présentons rapidement la commune qui nous servira d'exemple, Meylan, ainsi que les couches sociales qui y sont établies et les pratiques associatives qu'elles développent<sup>2</sup>.*

Meylan est une commune de 15 000 habitants située dans l'agglomération grenobloise. Cette petite ville a déjà attiré l'attention de nombreux observateurs en raison du développement extraordinaire de la vie associative et d'une politique attentive de la municipalité à son égard. Le nombre des associations s'est considérablement accru depuis l'élection en 1971 de l'une des rares listes homogènes GAM en France<sup>3</sup>. De 12 en 1969, elles sont passées à 24 en 1972. Il y en a maintenant plus de quarante. Il est certain que la municipalité GAM, par une importante politique de subventions, a contribué au développement de ces associations.

En fait, l'arrivée à la mairie de cette équipe est le signe de l'émergence, sur le plan communal, de nouvelles couches sociales, résidant depuis peu de temps à Meylan (cinq ans maximum semble-t-il), résolument urbaines (de par leur profession, leur précédente résidence...) et politiquement plutôt progressistes (municipalité GAM homogène). Celles-ci se sont implantées aux dépens d'une population meylanaise ancienne, rurale et politiquement conservatrice. L'image de marque de Meylan est en effet celle d'une commune résidentielle, se démarquant d'autres villes proches de Grenoble qui attirèrent une population en majorité ouvrière. Ce sont surtout les classes moyennes et supérieures qui se fixèrent à Meylan et, à partir des années 1950, celles qui sont arrivées dans la région grenobloise pour occuper des emplois nouvellement créés. D'après les résultats du recensement de 1975, nous pouvons constater que Meylan comprend dans sa population active environ quatre fois plus de personnes entrant dans la catégorie « professions libérales-cadres supérieurs » qu'il n'y en a en moyenne dans la région Rhône-Alpes et en France ; environ deux fois plus de « cadres moyens » ; et que, par contre, elle comprend deux fois et demi moins « d'ouvriers ». On y compte beaucoup de professeurs, d'ingénieurs, de professions scientifiques. En outre, la sélection sociale se double d'une sélection par âge puisque ce sont surtout de jeunes couples qui viennent habiter dans cette commune.

Ces couches sociales, particulièrement sensibles aux problèmes de l'environnement, ont constitué une multitude d'associations ayant trait au cadre de vie et à l'écologie. Alors que l'on en comptait deux avant 1971, il y en a maintenant une douzaine, soit près de la moitié des associations nouvellement créées. On distinguait déjà avant leur arrivée une composante corporative où des classes aisées défendaient un environnement privilégié menacé (Comité du Site). S'y sont ajoutés une composante plus activiste qui mène des luttes ouvertes contre des projets d'aménagement (« Association contre les nuisances de l'environnement autoroutier »), des groupements initiant à l'écologie, ou la pratiquant comme mode de vie (« Folle avoine », « Club jeunes et nature »), une composante revendicative axant son action sur le quartier (« Unions de quartier »), sans compter les relais de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes pour la Protection de la Nature), de

l'ADTC (Association pour le développement des transports en commun), de mouvements luttant contre les centrales nucléaires, etc.

Sous l'impulsion de l'équipe municipale, se sont particulièrement développées des associations que l'on qualifiera de revendication et/ou de gestion. Gestion, car il s'agit d'avoir la responsabilité du fonctionnement et de l'utilisation de bâtiments ou exceptionnellement de matériel lourd (locaux de réunions et d'activités, centre culturel, matériel d'imprimerie et de diffusion...). À cette fonction de gestion est souvent reliée une logique de services dans le domaine de la culture, des loisirs, de la santé... Revendication, car il est question de faire connaître à la mairie les souhaits et les besoins d'une partie de la population, éventuellement en passant par un processus de contestation, pour déboucher sur le dialogue et la concertation. Rentrent dans cette catégorie six unions de quartiers créées depuis 1971, auxquelles il faut essentiellement ajouter une association de défense assez virulente apparue à propos d'un problème ponctuel d'aménagement. Toutes les associations de revendication trouvent dans le quartier et les problèmes d'aménagement urbain leur champ d'intervention. Il peut arriver que la fonction principale gestion, concernant parfois des bâtiments communaux, soit secondairement le lieu d'un certain nombre de revendications importantes.

Il faut bien comprendre que le processus de création, par une population, d'associations intervenant principalement dans le domaine de l'urbain fut l'objet de reconnaissance et d'aide de la part d'une municipalité élue par cette population. Dès lors, ce double mouvement nous conduit à examiner le projet politique et idéologique de l'équipe municipale. Pour cela il nous faut définir ce que sont les GAM, cette organisation qui veut réunir revendication et gestion dans une même fonction pédagogique : amener la population à se responsabiliser vis-à-vis de son devenir collectif.

### **Une participation institutionnalisée pour un nouveau modèle de gestion communale**

L'action des GAM ne peut se comprendre en dehors du cadre plus global que constitue le fonctionnement du système politico-administratif fran-

çais. C'est en se situant par rapport à ce système représentatif qui donne des responsabilités importantes aux communes dans le domaine du cadre de vie et de la vie sociale (alors même qu'il ne leur accorde pas les moyens financiers nécessaires à cette action), que les GAM proposent la mise en place d'un véritable pouvoir local. La réévaluation et l'accroissement du rôle des associations au sein de la commune correspond, en France, à une valorisation de la démocratie participative. Il y a une remise en cause de ce mode de gestion du système politico-administratif, lié à une démocratie de représentation, qui est caractérisé par la négociation en circuit fermé des notables et de l'administration, hors du contrôle effectif des habitants<sup>4</sup>. À l'encontre des arbitrages secrets entre bureaucratie et notables, sont proposées l'information, l'explicitation des enjeux, la mise au jour des conflits.

Les « groupes d'action municipale », apparus à la fin des années soixante, constituent un mouvement politique dont l'objectif prioritaire est l'instauration d'une véritable démocratie locale. En voulant « rendre le pouvoir aux citoyens », les GAM dérangent les habitudes et les mentalités d'une société politique locale fondée sur la démocratie de délégation et où le poids des notables demeure entier. La traduction sur le terrain de ce projet est le développement de nombreuses structures de participation (sous forme d'associations) dont le champ d'intervention est défini spatialement (le quartier, la commune) mais aussi fonctionnellement (problèmes culturels, de santé, d'aménagement urbain). Ce processus doit amener les citoyens à ne rien ignorer de ce qui les concerne et à prendre peu à peu leur avenir en main.

Mais, du modèle à la réalité, la distance est sans doute grande. Il n'en demeure pas moins que c'est par rapport à ce projet que la réalité doit être appréhendée pour saisir autant de décalages qui, par delà le discours, révèlent la difficulté à mettre en place un système démocratique de concertation publique.

Dans le modèle de démocratie participative, tel qu'il est proposé à Meylan, les associations doivent permettre de contourner les rigidités du système politico-administratif en se situant hors des réseaux de notables mais aussi du militantisme politique. Elles constitueront un moyen pour les élus d'accéder à la population et pour la population de participer à

la gestion. Le militant d'association qui a conscience des enjeux sociaux présents sur la commune ne sera plus écarté d'une gestion monopolisée par les militants politiques. Et cette gestion ne prendra plus la forme d'une représentation notabiliaire conçue comme relais entre les habitants et la bureaucratie d'État. Il faudra au contraire essayer de dégager un exécutif communal à partir d'une mobilisation politique communautaire<sup>5</sup>. Il sera cherché une légitimité qui ne soit pas instituée par les services extérieurs de l'administration étatique, qui se situe en dehors des mécanismes de représentations, du militantisme politique, du champ des professions intervenant dans la vie communale (secteur social, culturel...). On valorisera le bénévolat, la compétence et l'intérêt pour les problèmes locaux. Un militant d'association meylanaise déclarait : « En fait, il nous faut des gens actifs, dévoués, passionnés ». Pour sortir la gestion communale du jeu institutionnalisé de la démocratie, on s'efforcera d'atteindre un consensus local sur le changement, l'expérimentation, l'innovation.

Ce projet nécessite la prise en compte des associations en tant qu'instruments pédagogiques nécessaires à la formation de futurs gestionnaires. Pour cela, l'action de l'association se place avant tout dans le cadre de la commune. « La vie associative doit donner aux meylanais l'impression d'appartenir à une commune. Il serait dommage de ne pas créer une vie associative pour donner une âme à Meylan »<sup>6</sup>. Les associations doivent développer une prise de pouvoir sur cette commune et/ou ses éléments constitutifs : les quartiers. Dans ce processus, les unions de quartier ont un rôle important ; elles s'efforcent notamment de promouvoir une appropriation de l'espace public et privé, espace habité, consommé, pratiqué. À partir d'activités récréatives diverses, il s'agit d'amener les habitants à prendre en main la vie de leur quartier, à s'intéresser aux problèmes qui le concerne. On essaye de modifier le comportement des gens qui viennent dans une union sans chercher à connaître sa démarche, uniquement pour une activité. Car l'important, c'est de « comprendre la complexité des problèmes, d'élargir son point de vue. C'est une bonne éducation de la vie civique. Il est nécessaire pour la municipalité, pour nous, associations, pour la population, d'avoir une vue globale des choses. »

Pédagogie de la vie civique donc, mais surtout initiation aux problèmes de gestion. Développées pour la plupart autour d'équipements socio-culturels, les unions de quartier doivent les gérer. Elles ont un budget de un million de centimes pour des actions ponctuelles, de menus travaux ; ce qui leur permet de prendre en charge la gestion d'une partie (minime) du budget municipal. À longue échéance, l'optique est celle du comité de quartier<sup>7</sup>. Toutes les associations, dans la mesure où elles ont une vie statutaire, un conseil d'administration qu'il faut élire en assemblée générale et qui se réunit régulièrement, peuvent être le lieu d'un apprentissage de l'administration. Un conseiller municipal, évoquant l'évolution récente d'une vieille association meylanaise, déclarait : « Dans « l'harmonie » va enfin se développer un conseil d'administration véritable : c'est une génération d'administrateurs qui va se former. »

Le conseil municipal gardant l'initiative des décisions concernant la commune, il faut noter l'importance que prend à Meylan une procédure originale, sorte « d'exécutif communautaire ». Il s'agit du regroupement volontaire de bénévoles, hors de toute forme associative, mais en liaison étroite avec l'administration communale. Ce rassemblement de « gens passionnés », assez peu structuré, est soit spontané et intégré dans les services municipaux, soit suscité par la commune. Ainsi que nous le signalait un membre de l'une de ces « associations » : « Les élus sont trop occupés par toutes les contraintes, financières et autres, qui pèsent sur le fonctionnement des collectivités locales, pour analyser sérieusement leurs secteurs d'intervention. Il est donc normal que des habitants motivés participent à l'élaboration et à la mise en place de politiques municipales ». Le Bureau d'Aide sociale, dirigé par la municipalité, a un rôle de coordination et d'animation auprès des groupes de travail créés par des bénévoles. Il en regroupe un certain nombre et est ouvert aux habitants de la commune qui s'intéressent à l'action sociale en général ou à un point précis de cette action. Les commissions extra-municipales, plus classiques, sont associées étroitement à l'action de la municipalité (finances, circulation...). Même si ces groupes n'ont pas de pouvoir propre, même s'ils ne peuvent prendre aucune décision, ils n'en ont pas moins une influence prépondérante sur la municipalité. Ils indiquent des

objectifs à atteindre, font des propositions qui sont sérieusement étudiées et peuvent être directement à l'origine de réalisations municipales.

Significatif est l'exemple du groupe de travail sur la petite enfance qui, commission d'une union de quartier à l'origine, deviendra une sous-commission du Bureau d'Aide sociale. Un groupe de jeunes femmes d'un quartier de Meylan, préoccupé par le problème de la garde des enfants, réalise avec l'aide d'une sociologue de l'AURG<sup>8</sup> un document général sur la petite enfance et les différents modes de garde. La mairie, recevant à ce moment des subventions pour la construction d'un crèche, reprend un projet présenté par ce groupe et l'associe étroitement à la réalisation de l'équipement. Le groupe étudie les plans de la crèche tels qu'ils ont été faits, demande (et obtient) des rectifications de détails. Lorsque les travaux commencent, il se divise en plusieurs petits groupes pour suivre le chantier, informer les autres mères, préparer le fonctionnement de la crèche (recrutement de la directrice, gestion, tarifs, etc.). De même, l'élaboration d'une politique communale dans le domaine de la santé a eu pour origine la réflexion d'habitants sensibilisés à cette question et réunis dans une commission. Il fut alors décidé de faire de l'éducation sanitaire et de rechercher quel pourrait être le rôle d'une commune au niveau d'une action permanente d'éducation et de prévention. Le « groupe petite enfance » n'est pas un exemple isolé de l'intervention des citoyens dans des décisions touchant à l'aménagement urbain. L'Union de quartier du Haut-Meylan est également significative du type de participation qui se développe dans cette commune bien qu'elle ne soit ni la plus dynamique ni la plus innovatrice.

### Une Union de quartier très ordinaire

L'union du Haut-Meylan a été constituée en 1973, notamment en vue de gérer les locaux de l'ancienne mairie, libérés après la construction d'un bâtiment neuf et transformés en maison de quartier. L'association regroupe 150 familles, c'est-à-dire au maximum 600 personnes, pour un quartier d'environ 2000 habitants. Il faut, bien entendu, rappeler qu'une prise de carte plus ou moins symbolique n'implique pas une implication effective. Le conseil

d'administration compte une vingtaine de membres. Son premier président, devenu conseiller municipal en 1977 (liste union de la gauche), a été remplacé dans ses fonctions par un autre membre du C.A., fondateur de l'union, tandis que lui-même redevenait simple participant au C.A. Les activités de l'association s'organisent autour de deux commissions : animation et cadre de vie, et d'un secrétariat information.

La fonction « rencontre » à laquelle est reliée la sensibilisation des habitants aux problèmes d'organisation, se justifie, selon les responsables de l'union, par la structure urbaine du quartier et par la forte hétérogénéité de la population. D'une part, la prépondérance de l'habitat individuel rend difficiles les relations de voisinage, les processus de communication et d'interconnaissance, en même temps qu'elle empêche l'union de quartier de rentrer aisément en contact avec la population (impossibilité de faire un affichage dans les montées d'immeubles, par exemple). D'autre part, se côtoient sans se connaître des couches sociales différentes qui se sont établies successivement dans ce quartier, vieux noyau à partir duquel s'est développée la commune.

Pour l'union de quartier, il s'agit donc de favoriser les relations parmi cette population : « On ne veut pas que le Haut-Meylan soit un quartier de gens qui vivent individuellement les uns à côté des autres, qui vont chercher leurs distractions à Grenoble, y faire leurs activités. Chacun est libre d'aller dans les centres culturels de Meylan ou de Grenoble. Mais il faut qu'en même temps, on sente que l'on fait partie d'un quartier. Notamment parce qu'il a des points de rencontre : la maison de quartier, le terrain de sports... » Et le sentiment d'appartenance au quartier doit se doubler d'un attachement à la commune : « La vie associative est nécessaire sur Meylan parce que la commune est étendue, formée de quartier différents. Elle constitue pour les Meylans une occasion de se rencontrer. » À partir de ces rencontres, de cette conscience d'être lié à un territoire doit se déployer un intérêt pour l'aménagement du quartier et, plus globalement, pour la vie civique.

Ainsi se met en place une véritable pédagogie qui s'est organisée comme projet, mais qui nécessite aussi l'élaboration de moyens propres. Par exemple, les activités seront un lieu d'information : « Il faut que les gens se voient en faisant quelque chose qu'ils

aiment, qu'ils essayent de se retrouver en dehors pour mieux se connaître. Et très souvent nous utilisons les locaux d'activités pour faire de l'information sur les problèmes concernant le cadre de vie. » Il n'y a pas beaucoup d'activités au Haut-Meylan : deux ateliers pour enfants, peinture et poterie, regroupant chacun environ huit participants ; pour les adultes, un atelier couture accueillant de six à sept personnes et un autre de yoga avec la même fréquentation, une activité de gymnastique volontaire qui marche très bien, recevant jusqu'à quatre-vingt personnes. Quelques conférences sont faites. Une activité danse a disparu. Le vendredi soir, une salle est réservée aux jeux de société. Mais cette animation est actuellement en perte de vitesse (de quatre à huit personnes par soirée).

De la même manière, une autre union de quartier de Meylan (union du Grand-Pré) désire utiliser les activités comme relais d'information afin de sensibiliser les participants aux problèmes du quartier. Elle compte mettre en place un système d'affichage dans la grande salle de son local, affichage qui sera éventuellement commenté par les animateurs. Le rôle de ces derniers dans un processus pédagogique est d'ailleurs souligné : « Ces dernières années, on a encouragé l'utilisation de professionnels des différentes techniques. Alors que je crois savoir qu'au début, les ateliers étaient plutôt animés par des bénévoles, habitant le quartier, qui faisaient passer plus facilement le message et étaient un moteur de l'union. À partir du moment où l'animateur est rémunéré et n'habite plus le quartier, on perd cet acquis. Il faut dépasser les activités pour animer le quartier. »

Mais surtout, dans leur volonté d'intervenir sur la vie sociale, les responsables des deux unions de quartier n'hésitent pas à relier leur action à des formes de sociabilité déjà établies qui sont en quelque sorte détournées de leur fonctionnement propre et soumises aux impératifs pédagogiques de l'association. Ainsi en est-il de la fête. Alors que, dans les premières années d'existence de l'union du Grand-Pré, la fête apparaissait dans sa forme de réjouissance, de gratuité, de consommation dispendieuse, elle est maintenant abordée dans une fonction de sensibilisation à la participation : « un autre moyen intéressant d'animer le quartier est la fête. Pour un coup de main ponctuel, les gens acceptent assez facilement de participer, tandis qu'il est plus

difficile de s'engager pour une année. Avec la fête du mardi-gras, la fête du Printemps, on touche des gens que l'on ne rencontre pas habituellement. Des membres de l'actuel conseil d'administration sont venus par cet intermédiaire, alors qu'au départ, ils étaient peut-être moins sensibilisés à ces problèmes. » Dans le Haut-Meylan, on estime que la fête est un moyen privilégié pour toucher les couches sociales les plus modestes du quartier. On parle « d'intégration par la fête », de la fête comme « temps fort de la vie associative », en même temps qu'elle peut « faire connaître les équipements communaux, sportifs ».

Tout ce qui est relié de près ou de loin à la vie associative peut devenir outil pédagogique. La gestion de l'association est conçue comme apprentissage de la gestion ; l'aménagement du quartier est abordé en tant qu'initiation à l'administration communale. Dans cette perspective, l'union de quartier a sa propre ligne budgétaire, symbolique peut-être, mais qui peut lui donner une certaine autonomie.

### **Excroissance d'un pouvoir ou multiplication des pouvoirs**

La fonction de responsabilisation, l'apprentissage de la gestion, la sensibilisation au militantisme, toutes choses qui forment le projet pédagogique de la vie associative, s'articulent à un mode d'administration communale dont le conseil municipal est le principal initiateur et, donc, le pivot autour duquel s'organise le fonctionnement des associations.

Se pose alors le problème de l'antagonisme possible entre les positions défendues par l'union de quartier et les projets d'aménagements proposés par la mairie. Problème d'autant plus épineux que lorsqu'une question concernant l'urbanisme surgit avec beaucoup d'acuité, la population se sent généralement plus concernée et se tourne vers l'union sans qu'aient à intervenir les nombreux moyens de sensibilisation à la participation. Mais c'est très souvent pour s'opposer à la municipalité ou pour l'amener à prendre parti dans un litige qui l'oppose à d'autres particuliers qu'intervient une partie motivée de la population. Ainsi est parfois affirmé le rôle de contre-pouvoir de l'union de quartier : « il faut savoir que l'union de quartier, lorsqu'elle n'est pas d'accord avec la municipalité, doit le dire et l'affirmer, même si les affinités politiques sont identiques. Il faut être clair. Je l'ai dit : l'union de

quartier doit être un contre-pouvoir lucide, au ras du bitume, qui voit les choses autrement que la municipalité. »

Il n'en demeure pas moins que les oppositions avec la mairie ne se résolvent guère au profit de l'union de quartier. La mairie dispose d'un pouvoir d'information, d'une expertise technique que les associations de quartier n'ont pas. Et même, lorsque ces dernières essaient d'avancer des arguments techniques et de s'inscrire dans le type de négociation que propose la mairie, les discussions aboutissent sur un compromis, à moins que, beaucoup plus souvent, le conseil municipal n'obtienne gain de cause. Ce fut le cas pour une extension du cimetière dans le Haut-Meylan, refusée par l'union de quartier qui réfuta les arguments techniques présentés par la mairie, mais sans pouvoir obtenir une modification du projet. Par contre, l'union du Haut-Meylan semble avoir eu un peu plus d'influence lors du rachat par des promoteurs immobiliers de grandes propriétés du quartier. Elle a pu apparaître comme un partenaire privilégié dans les discussions sur le projet de lotissements. « On a eu l'appui des techniciens et on a obtenu que les promoteurs limitent les dégâts au maximum. On y a perdu, mais c'est un compromis. Il faut savoir ce que l'on veut. »

Cette acceptation des compromis est parfois contestée par certains groupes d'habitants, de même que sont critiquées les positions défendues par les unions de quartier lors des négociations où elles peuvent intervenir. Ces groupes créent alors leur propre association qui se démarque nettement de l'union. Au Grand-Pré, ce fut l'« Association de défense contre les nuisances de l'environnement routier et autoroutier », apparue au moment de la mise en place d'un échangeur sur l'autoroute Grenoble-Chambéry qui longe le quartier et constitue ainsi une voisine fort bruyante. Dans le Haut-Meylan, c'est la constitution de l'association des habitants de Meylan-est qui regroupe des quartiers comprenant essentiellement des propriétés agricoles et un ensemble résidentiel de très haut standing. L'action de l'association est donc axée sur les problèmes d'urbanisation qui les concerne directement. Signalons que le titre d'association des habitants est souvent adopté pour se démarquer des « unions de quartier », jugées trop proches de la municipalité — notamment en termes de politique partisane.

Par rapport à ces regroupements qui se veulent plus autonomes et plus revendicatifs — et particulièrement par rapport à l'association de défense contre les nuisances de l'environnement routier et autoroutier — les unions de quartier affirment leur spécificité : « je crois qu'il y a de la place sur le quartier pour tout le monde à condition de se coordonner. Mais avec ses dernières positions, le comité de défense est « jusqu'au boutiste. » L'union de quartier prend en compte des réalités : les protections phoniques, un mini-échangeur. Elle demande des garanties. L'intérêt collectif veut peut-être qu'il y ait un échangeur. Nous avons une position moins radicale sur ce point précis ; nous essayons de considérer l'aménagement global. L'union de quartier aurait-elle dû avoir une position plus radicale ? Je ne sais pas. Peut-être ne l'avons-nous pas eue justement parce qu'il y avait ce comité plus revendicatif. À ma connaissance, il n'est pas sûr qu'il ait réuni beaucoup de monde. »

Ainsi, insensiblement, se manifeste un léger décalage entre les objectifs que veut promouvoir la municipalité : la participation des citoyens aux décisions qui les concerne — et la réalité de ses pratiques : la mise en place d'un système de gestion communale. La municipalité *a besoin* de connaître les quartiers pour les gérer. Peu importe dès lors que ceux-ci aient quelques velléités contestataires, si celles-ci lui permettent de déceler les attitudes et les désirs d'une population. Les besoins des habitants se greffent nécessairement sur ceux de la mairie. De bilatéral qu'il se posait primitivement, le projet de démocratie participative s'axe peu à peu sur le mode d'action de l'institution communale. Dans ce processus, le rôle des unions de quartier est particulièrement révélateur puisqu'elles ont toujours été conçues comme l'outil privilégié d'un système renouvelé d'administration communale.

Aussi, tout autant que la latitude laissée aux unions de quartiers dans le processus de concertation et de négociation avec la mairie, c'est la fonction assignée à ces associations dans le processus d'aménagement du quartier qu'il nous semble important d'examiner. Les relations avec la mairie doivent toujours être étroites pour répondre aux demandes et attentes de celle-ci, mais ces relations se jouent sur le mode de la discussion et de l'échange de points de vue. la participation des unions de quartier ne concerne que peu les décisions, les pratiques d'aménagement. C'est par des

structures intermédiaires, du type « groupe petite enfance », que se manifeste une intervention réellement collective sur l'espace. S'il y a mise en place d'un pouvoir local, celui-ci reste plutôt centré sur l'institution communale, signalant ainsi la difficulté à dégager un exécutif communal communautaire.

Citons les déclarations de conseillers municipaux : « Il est difficile de sentir les besoins, les demandes des différentes couches sociales habitant dans des quartiers où il n'y a pas d'union de quartier. On tient des réunions publiques du conseil municipal sur place, mais il manque quelque chose (...). Le développement d'une union de quartier est nécessaire, même lorsqu'elle est d'une autre tendance politique que nous, si elle arrive à sentir l'intérêt général des habitants du quartier. » On parle à propos de l'union de quartier de « relais », de « courroie de transmission ». Il s'agit de faire passer une information entre la municipalité et la population : « la municipalité ne sait pas qui contacter, la population isolée n'ose pas s'adresser à la mairie ». L'union de quartier doit permettre « de recenser les besoins, de les canaliser dans une politique d'urbanisme ou de la culture ».

Dans cette perspective, le processus de financement n'est pas négligeable. Un conseiller municipal déclarait : « Si les associations ne sont pas favorisées par la mairie, elles ne se créent pas. Il est nécessaire qu'elles aient des subventions pour exister. » Par une importante politique de subventions, la municipalité de Meylan a contribué au développement de la vie associative. Elle a pu, de cette façon, aider la constitution et la reconnaissance des associations jugées utiles pour la mise en place d'une politique particulière. Les unions de quartier par exemple qui, inexistantes en 1971, sont aujourd'hui au nombre de six. Mais les associations associées au pouvoir local, consultées par l'équipe municipale, se doivent de suivre des lignes de conduite particulières. La tentative d'autonomie financière d'une union de quartier qui a essayé de fonctionner sans sa subvention a été assez mal vue. D'autant plus qu'elle s'écartait des objectifs politiques de la mairie (elle donnait la priorité à l'animation socio-culturelle plutôt qu'aux problèmes du cadre de vie). Néanmoins, la plupart des associations acceptent ce jeu des subventions — et peuvent-elles faire autrement ? — souvent sans analyser les possibles contraintes qu'il implique pour elles.

## La valorisation d'atouts culturels spécifiques

La difficulté d'établir un pouvoir local qui ne soit pas seulement le pouvoir de la commune dans sa forme institutionnelle — la mairie — mais aussi celui de ses éléments sociaux constitutifs — le quartier et ses habitants — se manifeste dans le statut accordé aux activités d'animation, statut qui se révèle aussi ambigu, dans son fonctionnement, que le processus de participation à l'aménagement du quartier.

Il y a dans la plupart des unions de quartier tendance à une consommation d'activités, difficulté à relier ces activités au processus de participation à l'aménagement du quartier, difficulté aussi pour une pratique collective communautaire à s'affirmer comme indépendante, en dehors de la structure formelle que constitue l'association et sa fonction présumée d'intervention sur l'urbain. Et il est encore moins facile de mobiliser les habitants sur des problèmes touchant l'ensemble de la commune que de les amener à s'intéresser à ce qui concerne leur quartier.

Si la vie sociale est pensée en termes de vie associative, si on impulse son développement sous la forme d'association, c'est dans une tentative de gestion communautaire de la cité. Mais ce projet implique des pratiques, des motivations, un militantisme que l'on croit pouvoir faire partager naturellement par la population, alors qu'ils ne sont peut-être intériorisés que par certaines couches sociales. Fondée sur la rationalité politique de la démocratie participative, cette nouvelle médiation engage, dans son exercice, un certain nombre de mécanismes culturels. La valorisation du conflit dans l'action sociale, l'information, l'explicitation des enjeux sont des moyens d'agir qui supposent la détention d'atouts culturels sélectifs<sup>9</sup>. Ces atouts ce sont ceux dont disposent les couches sociales participant majoritairement à la vie associative, classes moyennes qui y développent leurs pratiques spécifiques<sup>10</sup>.

Mais, plus que la sureprésentation maintes fois signalée des classes moyennes dans la vie associative, ce qu'il nous semble nécessaire de souligner, c'est le caractère hégémonique de cette sureprésentation. S'il est difficile d'attirer dans la logique associative certaines couches de la population meylanaise, c'est que les classes moyennes ont constitué

leur propre réseau associatif, éclipsant d'autres associations, d'autres modes de relations sociales qui étaient basés surtout sur les formes d'interconnaissance d'une société rurale — société plus populaire, plus conservatrice aussi, et dont l'espace de socialité s'étendait sur l'ensemble de la commune. Une pratique associative s'est donc inscrite comme dominante, évinçant des groupes moins organisés qui, même s'ils sont pris en compte par la municipalité, ne jouent pas un rôle aussi considérable que le réseau associatif GAM et ne voient pas reconnue leur importance. Qu'en est-il par exemple de la commission et de la fête de la Saint-Valentin, des gens qui se pressent au concert de l'Harmonie, au bal du Club de football? Autant d'individus et de groupes, rattachés à des associations anciennes, qui ont peut-être d'autres références culturelles et d'autres pratiques.

En outre, le processus de structuration d'un réseau associatif dominant doit être examiné de manière plus approfondie. Le développement des associations à Meylan a été favorisé par l'élection en 1971 de la municipalité GAM, reflet homogène des classes sociales porteuses du projet associatif. La municipalité a en quelque sorte légitimé cette aspiration communautaire et lui a permis de se concrétiser par des politiques généreuses d'aide au développement des associations. Dès 1971, le projet gestionnaire GAM constitue donc un ensemble idéologique cohérent et, pour beaucoup, séduisant. L'équipe municipale et les couches sociales dont elle est l'expression exercent ainsi une action importante dans le domaine idéologique; action de création d'idées, de modèles culturels, mais aussi action de diffusion de ces modèles en direction de la population.

Néanmoins la vie associative ne constitue pas seulement l'élément central d'un nouveau modèle d'administration communale que préconisent ces couches sociales. Celles-ci ont utilisé la vie associative dans une logique de prise de pouvoir. Avant même d'institutionnaliser les associations dans la gestion communale, elles ont su s'en servir comme lieu de regroupement politique, de diffusion de leur modèle d'organisation sociale, de canalisation de leurs aspirations gestionnaires et, donc, de contestation de la municipalité précédente. Pratiquement toute l'équipe GAM de 1971 est arrivée au pouvoir par la vie associative. L'association de parents

d'élèves notamment, très forte à l'époque, rassemblait de nombreux militant GAM. Elle a été à la base d'une association inter-associations qui revendiquait la mise en place d'équipements et a même élaboré le projet de construction d'une « Maison pour tous ».

Dès lors, la question devient : lorsque l'on a gagné le pouvoir par la vie associative, ne cherche-t-on pas à le garder grâce à elle ? Certaines associations sont une force électorale non négligeable. Et, à défaut de maintenir le pouvoir communal, on peut toujours essayer de maintenir le pouvoir associatif. Aussi, est-il possible de mettre en place des modalités de participation hors d'un pouvoir municipal, hors de la volonté de contrôle que peuvent promouvoir certains conseillers municipaux ? Là encore, le projet participatif ne se départit pas d'une certaine ambiguïté.

La situation meylanaise met ainsi en évidence la contradiction fondamentale dans laquelle se trouve toute association prise entre les nécessités de la gestion d'un espace urbain et la spécificité des pratiques qui s'y inscrivent. L'institutionnalisation de l'association comme mode de participation à la gestion communale bute sur cette contradiction qui révèle sa difficulté d'utilisation dans une perspective de participation, mais sa réalité comme technique de pouvoir.

La tentative meylanaise d'associer la population à la gestion communale soulève de nombreuses et fort épineuses questions liées à la nature de ce pouvoir local que l'on souhaite impulser. Quelles sont les conditions d'une réelle démocratisation de la vie locale ? N'aboutit-on pas, en voulant multiplier les lieux de participation, à accroître le poids de l'équipe municipale et de sa base sociale ? Nous laisserons cette interrogation ouverte. Nous ne prétendons pas apporter de solution au délicat problème de la démocratie locale ni rendre compte de manière exhaustive de telle situation locale. Nous voulions simplement essayer de souligner qu'il ne suffit pas d'instituer la participation pour aboutir à de nouvelles formes d'intervention sur l'urbain.

Bernard Roudet  
Institut d'Études Politiques  
Grenoble

#### NOTES :

<sup>1</sup> Notamment M. Castells, E. Cherki, F. Godard, D. Mehl, *Sociologie des mouvements sociaux urbains. Enquête sur la région parisienne*. Paris, Copedith 1974, ainsi que A. Huet, *Rôle et portée de la participation à l'aménagement urbain. Rapport D.G.R.S.T.*, 1973.

<sup>2</sup> Cet article reprend de nombreux éléments d'une enquête effectuée en 1978 à Meylan dans le cadre d'une recherche dirigée par A. Ferrand ; B. Roudet, *La Vie associative à Meylan*, ESU, CNRS, Grenoble, 1979.

<sup>3</sup> Groupe d'action municipale. Nous définirons plus loin cette organisation.

<sup>4</sup> Pour une analyse approfondie de ce système, caractéristique de la France, voir : P. Gremion, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Seuil, Paris, 1976.

<sup>5</sup> Sur ce nouveau système de gestion, P. Gremion, « Les associations et le pouvoir local », *Esprit*, n° 6, juin 1978.

<sup>6</sup> Sauf exceptions signalées, toutes les déclarations insérées dans notre texte sont extraites d'entretiens que nous avons eus avec des responsables d'unions de quartier meylanaises en 1978.

<sup>7</sup> Comités de quartier établis sur le modèle italien de Bologne. Sur cette expérience : « L'alternative en question ? », Guy Saez, *Silex* n° 5-6, Grenoble.

<sup>8</sup> Agence d'urbanisme de la région grenobloise.

<sup>9</sup> Sur ce point, P. Gremion, *Les Associations et le Pouvoir local*, op. cit.

<sup>10</sup> Rappelons quelques contributions à ce débat : A. Huet, op. cit. ; J. Ion, B. Miegé, A.N. Roux, *L'Appareil d'action culturelle*, Éditions Universitaires, Paris, 1974. Baudelot, Estabiet, Malmort, *La Petite Bourgeoisie en France*, Maspéro, Paris, 1974.

ens que nous avons eus avec des responsables d'union de quartier meylanaises en 1978.

<sup>7</sup> Comités de quartier établis sur le modèle italien de Bologne. Sur cette expérience : « L'alternative en question ? », Guy Saez, *Silex* n° 5-6, Grenoble.

<sup>8</sup> Agence d'urbanisme de la région grenobloise.

<sup>9</sup> Sur ce point, P. Gremion, *Les Associations et le Pouvoir local*, op. cit.

<sup>10</sup> Rappelons quelques contributions à ce débat : A. Huet, op. cit. ; J. Ion, B. Miegé, A.N. Roux, *L'Appareil d'action culturelle*, Éditions Universitaires, Paris, 1974. Baudelot, Estabiet, Malmort, *La Petite Bourgeoisie en France*, Maspéro, Paris, 1974.